

Los derechos a la libertad de expresión e información en el marco del ejercicio de funciones públicas: comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de febrero de 2008 (asunto Guja contra Moldavia)

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LÍNEAS GENERALES DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN.—2.1. Notas definitorias del derecho a la libertad de expresión.—2.2. La relación entre los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información.—III. LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1950.—3.1. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de febrero de 2008 (Asunto Guja contra Moldavia). Planteamiento.—3.2. Titularidad de los derechos a la libertad de expresión e información.—3.3. Un contexto específico para ejercicio de los derechos del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: las relaciones estatutarias.—3.4. Restricciones a los derechos a la libertad de expresión e información.—IV. LA CUESTIÓN ANALIZADA DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La libertad de expresión constituye no sólo un elemento indispensable de un auténtico sistema democrático, sino también un derecho fundamental que se entrelaza con la dignidad humana y con el derecho a un trato igual. El Tribunal Europeo de Derechos

* Letrado de las Cortes de Castilla y León.

Humanos, consciente de la relevancia del derecho a la libertad de expresión en asuntos de interés general, del derecho de los empleados públicos a informar de conductas ilegales y prácticas incorrectas a cuyo conocimiento accede como consecuencia del ejercicio de sus funciones y de los deberes y responsabilidades de los empleados frente a los empleadores, pondera los diferentes intereses en juego en el Caso Guja vs Moldavia, valorando si la injerencia en el derecho a la libertad de expresión del demandante, en concreto, su derecho a difundir información, era necesaria en una sociedad democrática. El interés público dimanante de la información confidencial difundida, la autenticidad de la misma, el daño sufrido por la autoridad pública y los motivos de su difusión son factores determinantes en la decisión sobre si la injerencia se considera legítima o no y, por tanto, si se ha vulnerado o no el derecho a la libertad de expresión del demandante.

ABSTRACT

Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment. The European Court of Human Rights, mindful of the importance of the right to freedom of expression on matters of general interest, of the right of civil servants and other employees to report illegal conduct and wrongdoing at their place of work, the duties and responsibilities of employees towards their employers and the right of employers to manage their staff, weighed up the different interests involved in the Case of Guja vs Moldavia, assessing whether the interference with the applicant's right to freedom of expression, in particular his right to impart information, was «necessary in a democratic society». Public interest involved in the disclosed information, the authenticity of the information disclosed, the damage suffered by the public authority and the motive behind the actions of the reporting employee are the determinant factors in deciding whether the particular disclosure should be protected or not.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier estudio que pretenda indagar y comprender algunas de las manifestaciones actuales de la libertad de expresión debe comenzar, incluso a riesgo de reiterar lo sabido, con una breve reflexión sobre su origen y evolución. Así pues, no podemos sustraernos a la conveniencia de exponer una serie de consideraciones histórico sistemáticas, ya que, a pesar de que la evolución del derecho a la libertad de expresión se inscribe en la corriente de la de los demás derechos fundamentales, su relevancia hace que cuente con ciertos rasgos distintivos respecto de aquellos.

Tal y como afirma Schneider, mientras las raíces históricas de los derechos fundamentales se hunden en la antigüedad, su nacimiento y desarrollo como garantías jurídicas individuales se encuentran ineludiblemente unidas al desarrollo del Estado moderno y a la conformación en su seno de una verdadera sociedad civil, así como a la constatación de la esencia del hombre como persona individual y poseedora de derechos.

El mundo griego es el escenario donde, por primera vez en la historia, el individualismo adquiere tal importancia que pasa a convertirse en uno de los contenidos determinantes de lo que Constant denominara la libertad de los antiguos. No obstante, en aquellos tiempos, la configuración de los derechos y libertades responde a un planteamiento muy distinto del actual, pues tal y como advierte Truyló y Serra¹, la conciencia clara y universal de los derechos humanos es propia de los tiempos modernos. Serán las ideas provenientes del humanismo renacentista, el fenómeno secularizador y la ruptura de la sociedad estamental, escribe Peces Barba, las que cristalizan definitivamente en el momento liberal, construyendo toda una teoría de los derechos humanos, centrada en la idea de la inmunidad de coacción frente a los poderes públicos. Se trata de garantizar así una esfera de acción del individuo a través de la cual puede desarrollar su personalidad en aquellos aspectos considerados especialmente ligados a su dignidad personal.

Precisamente por todo ello, el contexto en el que ha de enmarcarse la reivindicación originaria de la libertad de opinión e imprenta es el de la lucha por la tolerancia religiosa y contra la censura previa o eclesiástica: el propio artículo 9 del Bill of Rights de 1689 anudaba la libertad de expresión a la libertad religiosa. Como ha dicho Souto², la centralidad de la libertad de creencias la convierte en la primera de las llamadas libertades espirituales, de manera que las libertades de conciencia, expresión, educación, asociación, reunión y manifestación son proyección de la libertad ideológica y religiosa. Sólo cuando las democracias consiguieron implantarse definitivamente, señala De Vega³, la libertad de expresión se consolidó como derecho fundamental.

La experiencia inglesa de las Cartas de Derechos cala en las colonias americanas, coadyuvando al proceso de positivación de las libertades. A partir de ese momento, en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776) tras proclamar que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos entre los que se destaca el goce de la libertad, se afirma que «la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringida a no ser por gobiernos despóticos». La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada en Francia en 1789, configura la libertad como derecho inalienable cuya conservación es el fin de toda organización política y añade: «la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede pues hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad

¹ Truyló y Serra, A. «Los derechos humanos» Tecnos, Madrid 1982.

² Souto, J.A. «Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el derecho comparado» Madrid, 1999.

³ De Vega, J.A. «Derechos y libertades en los medios de comunicación social. Los límites de la libertad de expresión» en Libertad de expresión y Medios de Comunicación, Poder Judicial, número especial XIII, 1990.

en los casos determinados por la ley. Nadie podrá ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.» De estos textos se extrae que en el Estado liberal, la libertad de opinión tenía dos funciones primordiales, de un lado, proteger la crítica del poder frente a los intentos de silenciarla desde el propio poder y, de otro, asegurar la paz social. Paralelamente, la creciente insatisfacción burguesa con el orden político absolutista cobrará forma en la segunda mitad del siglo XVIII, en una institución social que irá adquiriendo peso sin cesar hasta la actualidad: la opinión pública.

Las formulaciones liberales de Declaraciones de Derechos son simplemente un programa; de ahí que, la superación del idealismo iusnaturalista, escribe Peces Barba, requiera una doble evolución, de un lado, la positivación de los derechos fundamentales y, de otro, su generalización. No obstante, es el siguiente hito evolutivo el que transforma radicalmente el panorama: la internacionalización. «Desde 1930, escribió Orwell, el mundo no ha visto nada que justifique el optimismo.» Efectivamente, en el siglo XX se produjeron una serie de acontecimientos que Pérez Luño califica de trágicos, sucesos que han potenciado el esfuerzo de los hombres y de las naciones para establecer cauces internacionales de protección de los derechos humanos que ha traído consigo, señala Díez-Picazo, el innegable efecto benéfico de la introducción de standards mínimos, por debajo de los cuales la comunidad internacional estima que no se respetan los derechos humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 presenta, por primera vez en la historia, un sistema de principios fundamentales de la conducta humana que han sido libre y expresamente aceptados, a través de los gobiernos respectivos, por la mayor parte de los hombres que habitan la tierra. De hecho, su objetivo esencial era «el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.» Después, las actividades desarrolladas por las Organizaciones Internacionales para la tutela de los derechos humanos puede ser considerada bajo tres aspectos: promoción, control y garantía. La función de garantía (materializada por lo que a nosotros nos interesa en las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo) es la que va a centrar el objeto de nuestro análisis. En ella cumple un papel central el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, que inaugura un sistema jurisdiccional internacional: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

II. LÍNEAS GENERALES DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

2.1. Notas definitorias del derecho a la libertad de expresión

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental de toda persona que se entrelaza con su dignidad y con el derecho a un trato igual.

Privar a una persona del mismo sería atentar contra su propia dignidad, al condenarla al ostracismo, al empobrecimiento intelectual y moral, que como advirtiera Stuart Mill, es el resultado de la ausencia de debate y de la imposición dogmática de ideas. En puridad, la libertad de creencias forma parte de esa idea filosófica de libertad humana asumida como valor superior con lo que ello tiene de elemento fundamentador, sustentador y configurador del orden jurídico. Una precisión inicial pasa por señalar que la libertad de expresión no es propiamente una libertad jurídica mientras permanezca en una dimensión intrasubjetiva, en tanto no se manifieste en el exterior⁴. La llamada libertad de pensamiento debe entenderse más exactamente como libertad de manifestación exterior del propio pensamiento, por ello Espín Templado⁵ ha señalado que la libertad de expresión es la principal proyección de la libertad ideológica. El propio Tribunal Constitucional en STC 120/1990 abunda en ello, recordando que es indudable que muchos de los derechos fundamentales y libertades públicas tutelables en amparo son proyecciones del valor libertad, pero sólo estas proyecciones concretas crean derechos amparables en esta vía procesal.

Consecuentemente, este derecho se nos presenta como indispensable para que pueda existir un auténtico sistema democrático pues, como apuntaba Hesse, las elecciones y los votos tan sólo pueden desempeñar su función cuando el ciudadano se encuentra en condiciones de poder formar un juicio sobre la vida política y la conducta de sus gobernantes, de modo tal que puede aprobar o rechazar su gestión. De hecho, ya en la temprana STEDH Asunto Handyside vs UK, de 7/12/76, se señalaba que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de las sociedades democráticas (...) pues el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es válidamente aplicable no sólo para las informaciones e ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. En definitiva, diría Revenga Sánchez⁶, sirve a la defensa del *ethos* democrático.

Formando parte de este postulado, se ha admitido (así lo ha hecho nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en SSTC 6/1981 o la 12/1982) que este derecho no sólo forma parte del acervo de derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significa asimismo el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada al pluralismo político, valor fundamental de nuestro ordenamiento (art. 1 de la Constitución Española, en adelante CE) y requisito de funcionamiento del Estado democrático. Desde esta dimensión objetiva de la forma-

⁴ Gálvez, J. «Comentario al artículo 20» en VVAA, Comentario a la Constitución, Madrid, 1980.

⁵ Espín, E. «Los derechos de la esfera personal» en VVAA. Derecho constitucional I, Valencia 1997.

⁶ Revenga Sánchez, M. «Trazando los límites de lo tolerable: libertad de expresión y defensa del *ethos* democrático en la jurisprudencia constitucional española», Cuadernos de derecho público n.º 21 (ene-abr 2004).

ción de una opinión pública, hay que recordar que la libertad de información no consiste tan sólo en comunicar sino también en recibir información.

El derecho a la libertad de expresión presenta la naturaleza jurídica propia de los derechos de libertad frente al poder, esto es, no exige con carácter general más que la mera y simple abstención de la Administración, es decir, la no injerencia de los poderes públicos. Dicho de otro modo, no puede convertirse, para quienes hacen profesión de la comunicación de información, en un derecho de prestación que les legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de los medios de comunicación a través de los cuales puedan comunicar información. Sin embargo, «el auténtico y efectivo ejercicio de esta libertad no depende meramente del deber del Estado de no interferir, sino que puede requerir medidas positivas de protección incluso en la esfera de las relaciones entre particulares» (STEDH asunto *Ozgür Gündem vs Turquía*, 16/3/00). En nuestro sistema resulta muy significativa la STC 6/1981, en la que se proclama su condición de derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos, aunque apunta ya el problema del posible carácter prestacional de los mismos, a merced de lo establecido en el artículo 20.3 CE. Esta relación dialéctica se vuelve a plantear en la STC 12/1982 (Asunto *Antena 2*) en la que se afirma contundentemente que estamos en presencia de un derecho a la libertad, que significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación.

Es unánimemente aceptado que el derecho a la libertad de expresión es un derecho relativo o no absoluto (ninguno lo es), cuya interpretación o tutela es necesario delimitar con un análisis *ad casum*. Pues bien, si la ponderación entre éste y otros derechos fundamentales está sujeta a un movimiento pendular, una variable de la ecuación, generalmente aceptada en la actualidad, es la del carácter preferente del derecho a la libertad de expresión. Por lo que se refiere a la cuestión de su condición de derecho o libertad preferente, es lugar común aceptar la doctrina acuñada por la jurisprudencia norteamericana e incorporada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a sus pronunciamientos, señaladamente en el Asunto *Lingens vs Austria*, de 8/7/86, en el que proclama que estas libertades poseen un valor superior o eficacia irradiante. Así, establece con contundencia el carácter preferente de estos derechos y libertades, tras señalar que en el conflicto confluyen dos perspectivas: la que enjuicia o valora la conducta del sujeto en relación con el derecho al honor del que se dice lesionado, y aquella otra cuyo objeto es valorar dicha conducta en relación con la libertad de expresión o información en ejercicio de la cual se ha invadido aquel derecho. El órgano judicial debe hacer un juicio ponderativo a fin de establecer si la conducta del agente se justifica por el valor predominante de la libertad de expresión en ejercicio de la cual se ha inferido la lesión. Todo ello, en el caso concreto, porque la condena al Sr. Lingens «puede disuadir a los periodistas de participar en la discusión pública que interesa a la vida de la sociedad.»

La jurisprudencia constitucional española, ha seguido la misma línea, de modo que adquiere gran significación entre otras la STC 109/1986 (Asunto

Egin) en la que recuerda que en el artículo 20 CE se garantiza un interés constitucional, la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte a su vez, en uno de los pilares de la sociedad libre y democrática. Con esta dicción, se completa el tenor de la STC 6/1981 según la cual, la libertad de expresión e información comparten de un lado, la doble dimensión individual y social que las caracteriza (la contribución a la formación de la opinión pública libre, ligada al pluralismo político) y de otro, su vinculación con los principios del Estado democrático (convirtiéndose en libertades-presupuesto para el ejercicio de los derechos de participación política) lo que justificará su posición preferente, dadas determinadas condiciones respecto a otros derechos fundamentales.

2.2. La relación entre los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información

Las relaciones entre el derecho a la información y la libertad de expresión aparecen delimitadas a lo largo de todo un proceso de evolución jurisprudencial, de este modo, la STC 6/1981 señala que el derecho a comunicar y recibir información veraz incluye dos derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar que, en cierto sentido, puede considerarse como la aplicación concreta de la libertad de expresión, es el derecho de que gozan todos los ciudadanos, aunque en la práctica se dirija sobre todo a salvaguardar a quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica. Una mayor concreción se va a producir en la STC 105/1983 (Asunto Vinader) en el que nuestro alto Tribunal concluye que estamos en presencia de un doble derecho que se manifiesta en comunicar información y recibirla de manera libre, en la medida en que la información sea veraz. Esta línea jurisprudencial va a verse enriquecida con la STC 6/1988 (Asunto Crespo Martínez) que diferencia ambas libertades y, no obstante, añade que esta distinción puede no producirse de una forma nítida en la realidad, pues la expresión de pensamiento necesita apoyarse en hechos, y la comunicación de éstos no se produce nunca en estado puro, comprendiendo siempre algún elemento valorativo, por lo que habrá que acudir al factor preponderante en cada caso. De los pronunciamientos anteriores se extrae la concepción dualista de la libertad de expresión y de información, respecto de la cual se puede afirmar, en síntesis, que supone la libre exteriorización de las opiniones en la libertad de expresión y la libre exteriorización de los hechos en la libertad de información.

En definitiva, si la libertad de expresión protege la realización de todo acto expresivo en el que se transmitan ideas, pensamientos o juicios de valor, el derecho de información se refiere a la comunicación de hechos. Reciben un tratamiento distinto porque, si los hechos son susceptibles de prueba; las ideas o juicios de valor no, y, por tanto, la veracidad no es requisito exigible

predicable de éstos (Asunto Lingens vs Austria, de 8/7/1986). La distinción en la práctica entre uno y otro no es tan tajante, pues las informaciones falsas obtenidas diligentemente son merecedoras de protección y las opiniones, por su parte, deben ir acompañadas, para considerarse legítimas, de una cierta base fáctica. En el Asunto Bladet Tromsø (29/5/1999) relativo a informaciones sobre prácticas crueles en la caza de focas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró cumplido el estándar porque la prensa se apoya en un informe oficial sin necesidad de que emprenda una investigación independiente. La imposición al autor de la información de la carga de la prueba de la veracidad de los hechos no es contraria al Convenio (Asunto McVicar vs UK, 7/5/02) pero debe entenderse satisfecha si se acredita haber cumplido con el estándar de buena fe. En relación con las opiniones y juicios de valor, la proporcionalidad de la injerencia depende de la existencia de una base fáctica suficiente para la afirmación impugnada, por ejemplo, referirse al pasado fascista de un político si el pasado del personaje había sido revelado en memorias y varios artículos (Asunto Feldek vs Eslovaquia, 27/2/01).

La relevancia práctica de que un mensaje sea calificado de expresión o información, radica en que a ésta última se le impone el requisito constitucional de la veracidad, que implica que la emisión de informaciones falsas no constituye ejercicio legítimo del derecho fundamental a la libertad de información. De ahí que la esfera de lo constitucionalmente protegido sea más amplia para las opiniones que para las noticias (STC 107/1988). La exigencia de veracidad alcanza cotas máximas cuando se trata de la imputación de hechos delictivos: si la noticia es veraz, la libertad de información opera como causa de justificación frente a una eventual querrela por injurias contra el informador (STC 2/2001); pero si no es veraz no hay causa de justificación alguna, aunque se trate de asuntos de naturaleza política (STC 47/2002). Dicho lo cual, hay que matizar que el requisito de la veracidad no tiene carácter absoluto, sino que la jurisprudencia lo entiende como un deber de buena fe y diligencia por parte del informador: aunque la noticia se revele falsan posteriormente, el requisito de la veracidad queda satisfecho si el informador creía que era cierta sobre la base de fuentes fiables y contrastadas.

III. LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1950

3.1. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de febrero de 2008 (Asunto Guja contra Moldavia). Planteamiento

El pronunciamiento del Tribunal de Estrasburgo en el Asunto Guja tiene por objeto la demanda del citado ciudadano moldavo contra la República de Moldavia, por su despido del cargo de funcionario público de la Fiscalía Ge-

neral, como consecuencia de la divulgación de documentos que comprometan a un alto cargo del Estado.

El supuesto fáctico en que se basa la demanda parte de una denuncia presentada ante la Fiscalía General por malos tratos supuestamente infringidos a varios detenidos por policías moldavos. El demandante tiene acceso a una carta en la que el Vicepresidente del Parlamento se dirige a la Fiscalía General insinuando la conveniencia de no iniciar acciones contra los policías. Al tener conocimiento de las declaraciones del Presidente del Gobierno moldavo llamando a la lucha contra la corrupción, el demandante dirigió copia de la carta a un periódico, que la utilizó como fuente para la publicación de un artículo en materia corrupción, en el que se mencionaba expresamente el contenido de la carta y la identidad de su emisor. A raíz de la publicación, el demandante fue cesado, señalando como motivo principal que las cartas divulgadas en el periódico eran secretas, y que el demandante no había consultado a los responsables de los otros servicios de la Fiscalía General antes de transmitir las, lo que constituía un incumplimiento del Reglamento interno del servicio de prensa.

Tras el agotamiento de las correspondientes acciones internas en orden a conseguir la readmisión en su puesto, el Sr. Guja interpone demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando que su cese como funcionario de la Fiscalía General viola el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, cuyo apartado primero se pronuncia en los siguientes términos: «Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa.»

La importancia de esta Sentencia, pronunciada por la Gran Sala, radica en que, hasta el momento, el Tribunal de Estrasburgo no había conocido casos en los que el funcionario hubiera difundido informaciones internas; se diferencia así de pronunciamientos como el del Asunto Stoll vs Suiza de 10/12/07, en el que la difusión tuvo lugar sin intervención de funcionario. Se trata pues, en consonancia con lo expuesto en apartados anteriores, de la eventual vulneración no tanto del derecho a la libertad de expresión del Sr. Guja, que no vierte opiniones o juicios de valor en relación con las actuaciones de los altos cargos, sino de la libertad de información, en cuanto que él traslada determinada información, a la que tiene acceso en el ejercicio de sus funciones, a los medios de comunicación.

3.2. Titularidad de los derechos a la libertad de expresión e información

Los derechos del artículo 10 CEDH corresponden a toda persona tanto física como jurídica (STEDH Asunto Autronic A.G. vs Suiza 22/5/90), sin

embargo, el grado de protección que ofrece el derecho puede variar en función del tipo de sujeto de que se trate, según sea la extensión de los deberes y responsabilidades inherentes al colectivo del que forme parte, ejemplo paradigmático es el de personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas o a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación con los que el TEDH ha afirmado que la libertad de expresión «no se para a la puerta de los cuarteles» (STEDH Asunto Grigoriades vs Grecia 25/11/97), aunque dado que la disciplina militar pretende garantizar un funcionamiento eficaz del ejército, se permite imponer restricciones al ejercicio de ese derecho.

Los funcionarios civiles también pueden ver sus derechos sujetos a ciertas modulaciones: por ejemplo, en el Asunto Vogt, el TEDH entendió que si bien es conforme al artículo 10 CEDH imponer a los funcionarios el deber de lealtad a los principios constitucionales; no lo es el carácter absoluto con que se configura la obligación en el caso de extenderla a cualquier funcionario, con independencia de sus funciones o rango, y a cualquier actividad que pueda considerarse contraria a esos principios, aunque forme parte de la vida privada. Algo similar ocurre en el caso de la libertad de expresión de los jueces, también modulada por los deberes inherentes al ejercicio de la función jurisdiccional pues «tenemos derecho a esperar de los funcionarios judiciales que utilicen su libertad de expresión con moderación cada vez que la autoridad y la imparcialidad del poder judiciales puedan ser cuestionados» (STEDH Asunto Wille vs Liechtenstein 28/10/99). Una última precisión a este respecto pasa por recordar que el Tribunal Europeo únicamente ha reconocido la libertad de expresión de los funcionarios públicos una vez que ya tienen la condición de tales, no la de quienes aspiran a acceder a la función pública; distinción importante porque da cobertura a la práctica, en países como Alemania, del establecimiento de controles tendentes a impedir la entrada en la función pública de quienes mantienen opiniones extremistas (STEDH Vogt vs Al 26/11/95).

Existe una marcada tendencia a la unificación de los derechos básicos de todos los empleados públicos (ya sean contratados laborales o funcionarios), tendencia que el Estatuto Básico del Funcionario Público (EBEP) recoge y consolida en un listado único de derechos (en el que la libertad de expresión se consagra en el art. 14.k) L. O. 7/07, de 12 de abril). La tendencia a la unificación era ya manifiesta en la jurisprudencia europea, por ejemplo el Tribunal de Estrasburgo subrayaba que el artículo 10 CEDH es aplicable con idéntico alcance a las relaciones entre empresario y empleado sean éstas de derecho privado o público (STEDH Asunto Fuentes Bobo 29/2/02). Del mismo modo, se otorgaba idéntico tratamiento a los supuestos acontecidos en el seno de la Administración Pública propiamente dicha y a aquellos sucedidos en empresas privadas creadas por entes públicos (STC 1/98). El carácter de servicio público era pues el elemento decisivo para la fundamentación de las sentencias recaídas sobre la materia en las que no parece necesario diferenciar a priori entre personal laboral y funcionario, distinción que sólo ha sido tenida en cuenta, por la especial jerarquía subyacente

a las relación del servicio a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el caso que nos ocupa, el Gobierno moldavo plantea una cuestión previa que tiene relación directa con la titularidad de los derechos a la libertad de expresión e información. El Gobierno arguye que no ha existido vulneración del artículo 10 CEDH pues el demandante no era el autor de los artículos publicados en el periódico, ni se transcribían en ellos declaraciones realizadas por el Sr. Guja. No obstante, este argumento es rechazado por el Tribunal de Estrasburgo señalando que «el interesado fue cesado por haber participado en la publicación de las cartas»; ejercía de este modo su derecho a la libertad de información y, precisamente como consecuencia de ello se produjo su despido. El argumento de base, ya sostenido por el Tribunal en el Asunto Jersild vs Dinamarca (23/9/94), es que los derechos a la libertad de expresión y de información previstos en el artículo 10 CEDH cubren también las situaciones en las que «el interesado no realiza las declaraciones litigiosas él mismo sino que ayuda a su difusión».

3.3. Un contexto específico para ejercicio de los derechos del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: las relaciones estatutarias

Las siguientes consideraciones se dirigen a analizar las especialidades que la aplicación de la libertad de expresión puede encontrar en las relaciones laborales, en concreto, las estatutarias, pues son el sustrato de la controversia suscitada en el Asunto Guja vs Moldavia. Nos ceñiremos, pues, a alguna referencia específica, a través del estudio de la jurisprudencia, ya que un análisis más amplio de lo que los laboristas llaman «derechos inespecíficos»⁷ excede del objeto de este comentario. La trascendencia de la jurisprudencia en este ámbito no es únicamente cuantitativa, sino también de índole cualitativa, por cuanto ha reconstruido el alcance de dichas libertades en el seno de las relaciones laborales, determinando su aplicabilidad o no, y estableciendo sus límites.

Resulta conveniente comenzar sentando una primera premisa: así como en el caso de las relaciones laborales, la empresa es titular de intereses que pueden ser lesionados por el ejercicio extralimitado del derecho a la libertad de expresión; del mismo modo, en el caso de las relaciones estatutarias es necesario establecer una serie de criterios para la armonización de, en este caso, el «prestigio» de las instituciones públicas y el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios. Si bien es cierto que la jurisprudencia en esta materia ha evolucionado hacia el criterio de acercar la situación del funcionario a la del ciudadano ordinario, la especial naturaleza jurídica de

⁷ Palomeque López, M. C. «Los derechos laborales en la Constitución Española». CEC, 1991.

las relaciones de carácter estatutario, las hace susceptibles de la existencia de particulares condicionantes para el ejercicio de las libertades de expresión e información; siendo esto así, no debe olvidarse que los trabajadores tienen un deber de lealtad, de reserva y de discreción.

No se pueden omitir, por tanto, las referencias al principio de jerarquía en el ámbito de las relaciones de carácter funcional, que en el caso de la ponderación con el derecho a la libertad de expresión debe hacerse analizando su incidencia en el supuesto *ad hoc* y no de manera general. En este línea, la jurisprudencia, tanto europea como constitucional española, no hace abstracción del cuerpo al que pertenece el funcionario cuyo derecho a la libertad de expresión se cuestiona, pues es necesario diferenciar la posición cualificada o no de los mismos en función de los diferentes grados de jerarquía que existen en cada cuerpo o categoría funcional.

En el juicio ponderado se tienen en cuenta, asimismo, extremos como el vehículo utilizado para el ejercicio de la libre expresión o información, supuesto en el que se diferencia cuando las expresiones se hacen llegar directamente al destinatario o si las mismas se desarrollan con publicidad. La publicidad es un elemento esencial en la valoración sobre la extralimitación o no, dado que a mayor difusión de opiniones, mayor posibilidad de dañar la imagen de los poderes públicos.

El objeto de las críticas vertidas a su través es otra de las variables de la ponderación, así por ejemplo, se ha negado la admisibilidad de limitaciones a las facultades del funcionario cuando las expresiones ofensivas, que menoscaban la jerarquía, se vierten dentro de un procedimiento administrativo, generalmente de carácter sancionador, en ejercicio por parte del funcionario, de facultades de defensa (STC 102/01).

El daño debe ser efectivo y suficiente para justificar la restricción de las facultades de divulgación de información. Para evaluarlo, hay que valorar el daño causado y, por tanto, la legitimidad de las informaciones divulgadas, teniendo en cuenta que los principales problemas se suscitan cuando los daños derivados de la divulgación afectan a los propios poderes públicos. Un primer factor de valoración es la naturaleza de lo transmitido, es decir, como ya hemos visto, el objeto de la información. Pero la legitimidad no puede ponderarse sólo *ratione materiae*, sino también habrá que tener en cuenta la veracidad, los destinatarios de la información y el criterio de la publicidad (que no puede funcionar de forma automática, sino que se complementa con el interés público que puede tener la divulgación de tal información).

En definitiva, «siendo la misión de los funcionarios en una sociedad democrática la de ayudar al Gobierno a llevar a cabo sus funciones y teniendo el público derecho a esperar que los funcionarios aporten esa ayuda y no opongan obstáculos al Gobierno democráticamente elegido, la obligación de lealtad y reserva reviste una importancia que le concierne particularmente.» (Asunto Ahmed y otros vs UK /98). A pesar de lo cual, debe reconocerse la existencia de un amplio margen a la libertad de expresión e información, sólo limitado cuando entra en conflicto con otro interés público de rango

similar, para la divulgación de tales informaciones por parte del funcionario cuando las mismas se refieren al defectuoso funcionamiento de las Administraciones o de los servicios públicos (así lo han señalado entre nosotros las SSTC 6/1988, 143/1991 y 57/1999).

En el Asunto *Guja vs Moldavia*, el Tribunal sostiene que la denuncia de conductas o actos ilícitos por funcionarios debe estar protegida, máxime porque el agente en cuestión es el único conocedor de lo que ocurre en el lugar de trabajo y, por ello es la persona mejor posicionada para actuar en defensa del interés general, informando al superior jerárquico o, directamente a la opinión pública, de las irregularidades a las que ha tenido acceso. Teniendo en cuenta la obligación de discreción, es importante que la persona proceda a su divulgación, en primer lugar, ante su superior u otra autoridad o instancia competente. La divulgación al público debe considerarse el último recurso, en caso de imposibilidad manifiesta de actuar de otro modo, por tanto, para juzgar el carácter proporcionado o no de la restricción impuesta a la libertad de expresión debe examinarse si el interesado disponía de otros medios efectivos. En el caso concreto, parece que la comunicación al superior jerárquico no hubiera surtido efectos para poner fin a la irregularidad, puesto que aquellos de los que dependía jerárquicamente el demandante estaban implicados en la situación denunciada; de este modo, el Tribunal considera justificado acudir a la prensa, como medio para divulgar la información.

La cuestión sobre la que recae el ejercicio de los derechos del artículo 10 CEDH es la divulgación de las cartas a las que ha tenido acceso el demandante y que comprometen a altos cargos del Estado; con respecto a éstas, se plantean dos precisiones, de un lado, su confidencialidad, rasgo al que nos referiremos más adelante. De otro lado, es igualmente relevante para el juicio de legitimidad del ejercicio de estos derechos el contenido de las cartas, de las que se traslucen claros indicios de la corrupción en la instrucción de un proceso penal. El Tribunal recuerda que el público tiene interés legítimo en ser informado y en informarse sobre los procesos en materia penal. A este respecto, la Recomendación Rec (2003)13 del Comité de Ministros de los Estados Miembros, sobre la difusión de informaciones por los medios de comunicación en relación con los procesos penales, subraya la importancia de los reportajes sobre estos procesos a la hora de informar al público y permitir a éste ejercer un derecho de fiscalización respecto al funcionamiento del sistema de justicia penal. Más concretamente, el primero de los principios rectores que figuran anexos a esta Recomendación se refiere al derecho del público a recibir información sobre las actividades de las autoridades judiciales y los servicios policiales a través de los medios de comunicación. Entre las cuestiones de interés general que transmite la prensa figuran las que conciernen al funcionamiento de la justicia, institución esencial en toda sociedad democrática (STEDH Asunto *July y Sarl Liberation vs Francia* 14/02/08). Por este motivo, la cuestión del daño producido a las instituciones al denunciar ciertas prácticas ilícitas de altos cargos en el poder, queda subsumido en

el beneficio que para el prestigio de tales instituciones, supone evitar la corrupción materializada en conductas como la omisión del deber de perseguir determinados delitos (conducta castigada penalmente en el ordenamiento jurídico español, en concreto en el art. 408 CP). En cualquier caso, el fin último que se trata de conseguir es la realización de la Justicia.

3.4. Restricciones a los derechos a la libertad de expresión e información

Los derechos humanos, ha señalado Bobbio, son de difícil delimitación conceptual, pues no hay definición sin vacío tautológico; del mismo modo, los derechos humanos varían entre las distintas épocas históricas y, sobre todo, son heterogéneos. Esta última característica constituye el siguiente punto de análisis ya que, en su diversidad, los derechos fundamentales llegan, en supuestos determinados, a producirse como incompatibles entre sí; todo ello hace necesario que su delimitación e interpretación parta no sólo de la ponderación respecto de los valores con los que entra en colisión (así lo recuerda nuestro Tribunal Constitucional en SSTC 21/1989 y 105/1990), sino que, asimismo, se aplique en su interpretación un juicio de proporcionalidad. ¿Hasta qué punto es legítima la expresión de ideas o la difusión de informaciones? Y, ¿sobre qué premisas cabe la prohibición de las mismas? Estas son las cuestiones a las que la jurisprudencia debe dar respuesta.

En primer lugar, no es gratuito recordar que los límites legítimos impuestos al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información son los establecidos por la ley. En el caso del artículo 10.2 CEDH, el término «ley» es sinónimo de cualquier norma de derecho objetivo (lo cual es fundamental, teniendo en cuenta la diversidad de ordenamientos jurídicos de los Estados que han ratificado el Convenio) a diferencia de la dicción del artículo 53 CE, que se refiere a ley en sentido formal. De la expresión «prevista por la ley» desprende el carácter previsible de la medida en cuestión. Una norma no puede ser considerada ley salvo que se formule con la suficiente previsión como para permitir que el ciudadano ajuste a ella su conducta: debe ser capaz de prever, en un grado razonable con relación a sus circunstancias particulares, las consecuencias que podría entrañar una acción en concreto (STEDH Asunto Ukrainian Media Group vs Ucrania). La STEDH Asunto July y Sarl Liberation vs Fr 14/02/08 completa que la medida enjuiciada debe tener una base legal en derecho interno. Pero engloba también la calidad de la ley, exigiendo que ésta sea accesible para las personas afectadas y que su formulación sea suficientemente precisa para que permita prever, hasta un grado razonable en las circunstancias de la causa, las consecuencias que pudiesen resultar de un acto concreto. Una norma es previsible cuando ofrece cierta garantía contra los ataques arbitrarios del poder público, pero la previsibilidad de la ley no se opone a que la persona en cuestión tenga que recurrir a la asistencia de letrado para evaluar, hasta un grado razonable en las circunstan-

cias de la causa, las consecuencias que podrían resultar de un acto determinado. Cabría pensar que una razón para ello es que no se trata tanto de restricciones a la libertad de expresión e información, como de delimitar su contenido; aunque a esta afirmación habría que objetar inmediatamente que la distinción entre limitación (restricción) y límite (delimitación) de los derechos es a menudo borrosa y problemática y, además tropieza con la jurisprudencia del TEDH, por ejemplo en el Asunto Valenzuela Contreras vs España de 30/7/98, que en materia de restricciones al secreto de las comunicaciones ha exigido que incluso las restricciones o limitaciones puntuales a dicho derecho se basen en criterios de ponderación preestablecidos por la ley.

En relación con las restricciones al derecho a la libertad de expresión e información es imprescindible la remisión al artículo 10.2 CEDH según el cual: «El ejercicio de estas libertades, que entrañen deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.» Las excepciones a la libertad de expresión debe ser interpretadas rigurosamente y la necesidad de cualquier restricción debe ser establecida de modo convincente. Veamos.

Respecto a las libertades de expresión política y de comunicar información de interés general gozan del máximo nivel de protección, causa por la que cualquier injerencia en su ejercicio es considerada bajo una presunción de ilegitimidad que sólo puede levantarse si se justifica por la existencia de una «necesidad social especialmente imperiosa». Este escrutinio estricto se justifica porque la «libertad de debate político pertenece al corazón mismo del concepto de sociedad democrática que inspira el Convenio» (STEDH Asunto Lingens vs Austria) y, en consecuencia, el margen de apreciación que corresponde al Estado es limitado, siendo competencia del Tribunal Europeo determinar si fue «proporcionada al fin legítimo perseguido» y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla parecen «pertinentes y suficientes».

La protección del honor y la reputación de las personas ha sido uno de los límites que más jurisprudencia ha producido. La calidad del sujeto afectado es un elemento determinante del juicio de proporcionalidad de la medida. De esta manera, los «límites de la crítica aceptable son más amplios en relación con un político considerado como tal que cuando se trata de un particular, incluso cuando la crítica afecta a la persona misma, porque la «invectiva política a menudo incide en la esfera personal» y representa los «avatares de la política y del libre debate de las ideas, que son las garantías de una sociedad democrática» (Asunto Lopes Gomes da Silva vs Portugal 25/6/00, por ejemplo, los adjetivos grotesco, bufón y basto no constituyen insulto si se predicen de un candidato político). Esta protección debilitada del honor de los políticos no es aplicable a los funcionarios o empleados públicos, puesto que no exponen deliberada-

mente sus actos y palabras al escrutinio público en la misma medida que los políticos (STEDH Janowski vs Polonia 21/1/99). En cambio, cuando el objeto de crítica es el Gobierno, el espacio permitido a la crítica aún acerba e hiriente, incluso falsa, si no hay mala fe, es especialmente amplio (STEDH Castells vs España 23/4/92); en esta misma línea debe situarse el Asunto Guja, porque la información dada por el demandante, versa sobre altos cargos del Estado, sobre los que pesa una especial carga en materia de crítica, pero también de control, manifestada a través de la transmisión de información.

El ejercicio del poder jurisdiccional, como el de todo poder público, está sujeto a la crítica de la opinión pública aunque la ley puede imponer ciertos límites en garantía de la autoridad y la imparcialidad del poder judicial. En la jurisprudencia del TEDH se han planteado dos tipos de supuestos: restricciones a la información sobre un proceso en curso (Asunto Sunday Times) y críticas a las resoluciones judiciales o a los jueces (STEDH Prager y Oberschlick vs Austria 26/4/95 y STEDH Haes y Gijssels vs Bélgica 24/2/97). Que la justicia sólo puede administrarse correctamente si media un mínimo de serenidad, está fuera de discusión como lo demuestra que sea uno de los valores expresamente previstos en el artículo 10.2 CEDH como límite. No obstante, al mismo tiempo, el principio de publicidad de las actuaciones judiciales (art. 121 CE) es inherente a la idea de Estado de Derecho. Nuestro Tribunal Constitucional tiende a ser liberal en la interpretación del asunto: es decir, tras afirmar con énfasis que hay un deber de no condicionar los procesos ni desautorizar las resoluciones judiciales, prácticamente no impone límites a noticias y opiniones. Ello no sólo indica que la administración de justicia tiene el mismo grado de relevancia pública que los asuntos estrictamente políticos, sino que muestra la confianza de los órganos jurisdiccionales de más alto nivel en la capacidad del conjunto de la judicatura para hacer frente a influencias y críticas procedentes del exterior.

Impedir la divulgación de informaciones confidenciales es un límite que el Tribunal está dispuesto a admitir como vulnerado por el demandante en el Asunto Guja, pues en el momento de su despido el demandante no reveló cuales eran sus fuentes, lo cual quiere decir, asume el Tribunal, que las informaciones no eran de fácil acceso, o al menos, de acceso para el público general. Además, los funcionarios tienen, en ocasiones, la posibilidad de conocer informaciones que el Gobierno, por diversas motivaciones, puede querer mantener en secreto y no divulgarlas, por lo que la carga de la discreción se agrava.

Las restricciones, a tenor del artículo 10.2 CEDH deben ser necesarias, lo que el TEDH ha interpretado sistemáticamente en el sentido de implicar una «necesidad social imperiosa», que será apreciada por los propios Estados contratantes, que se podrán ver sometidos eventualmente al control jurisdiccional europeo en orden a determinar si la injerencia fue «proporcionada al fin legítimo perseguido» y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla parecen «pertinentes y suficientes».

Para apreciar la proporcionalidad de un ataque contra la libertad de expresión de un funcionario, el tribunal debe tener en cuenta ciertos factores:

en primer lugar, hay que dar una importancia particular al interés general que suponía la información divulgada. El Tribunal recuerda que el artículo 10.2 CEDH no deja lugar a restricciones a la libertad de expresión en el ámbito de las cuestiones de interés general. En un sistema democrático, las acciones u omisiones del Gobierno deben estar bajo el atento control no sólo de los poderes legislativo y judicial, sino también de los medios de comunicación y de la opinión pública. El interés de la opinión pública por cierta información es, en ocasiones tan grande que puede con la obligación de confidencialidad impuesta por la ley. Es innegable, por lo que al Asunto Guja se refiere, que resulta de interés general mantener la confianza de los ciudadanos en la independencia y neutralidad política de los órganos instructores de un Estado. El Tribunal considera que el interés general en que sean divulgadas las informaciones sobre la presión que se ejerce y las actuaciones ilícitas que tienen lugar en el seno de la Fiscalía General es tan importante en una sociedad democrática que prevalece sobre el interés que existe por mantener la confianza del público en la Fiscalía General. Recuerda, en relación con esto, que una discusión libre sobre problemas de interés público es esencial en democracia.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la autenticidad de la información divulgada, y ello en un doble sentido: de un lado, porque el Estado puede legítimamente reaccionar ante imputaciones difamatorias carentes de fundamento o formuladas de mala fe; de otro lado, la difusión de determinadas informaciones debe pasar por verificar, con la mayor diligencia y pericia posibles, que son exactas y dignas de crédito. El análisis de este aspecto no plantea problemas relevantes, dado que se asume la autenticidad de las cartas desde el momento mismo en que el Gobierno argumenta y sostiene la legitimidad de la injerencia en el derecho a la libertad de información, en la difusión de documentos secretos.

A continuación, tal y como hemos subrayado en apartados anteriores, el Tribunal debe sopesar el daño que la divulgación en litigio podría causar a la autoridad pública y el interés que el público pueda tener en acceder a esa información; así como evaluar la buena fe de la persona que ha divulgado la información, calificando el grado de convicción sobre la autenticidad de la información, el interés general de la misma, así como si el autor disponía de medios más discretos para denunciar la situación.

Por último, la evaluación de la proporcionalidad de la injerencia, en relación con el fin legítimo perseguido pasa asimismo por el contraste de la pena impuesta y sus consecuencias.

IV. LA CUESTIÓN ANALIZADA DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El presente comentario no puede finalizar sin una referencia, por somera que sea, al tratamiento otorgado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal

Constitucional en materia de delimitación del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información. Para ello nos centraremos en alguno de los hitos jurisprudenciales más relevantes en la materia, con el objetivo de subrayar aquellos que han supuesto aportaciones o innovaciones en la interpretación del artículo 20 CE (paralelo al artículo 10 CEDH), que constituye el objeto de nuestro estudio.

En primer lugar, la temprana STC 81/1983 recordaba los límites a los que está sometido el ejercicio de derechos constitucionales que, junto a los genéricos y comunes aplicables a todos los ciudadanos, se completan con otras limitaciones que pueden imponerse a los funcionarios en su condición de tales, bien en función del grado de jerarquización y disciplina interna, que puede ser distinta en cada cuerpo o categoría funcional, bien en razón a otros factores que deban apreciarse en cada caso a fin de comprobar si la supuesta trasgresión pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos, y de si tal situación compromete el buen funcionamiento del servicio.

Con posterioridad, la STC 69/1989 señala que la situación del funcionario en orden a la libertad de expresión es hoy más próxima que la de antaño a la de cualquier ciudadano. Por eso, los límites específicos al ejercicio de esos derechos constitucionales derivados de su condición funcional, han de ser interpretados restrictivamente; aunque no es menos cierto que el artículo 103 CE introduce un principio de jerarquía en el ámbito de las relaciones internas, subrayado en el artículo 104 CE por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas.

Para el Tribunal Constitucional dos son los aspectos que determinarán que se haya sobrepasado o no dicha libertad en el sector público: en primer lugar, comprobar si el ejercicio del derecho fundamental o libertad pública pone o no públicamente en entredicho la autoridad de los superiores jerárquicos, y en segundo lugar, si tal actuación compromete o no el buen funcionamiento del servicio. Juega, por ello, un papel trascendental la ponderación de los derechos en conflicto y el *animus nocendi* presente en el supuesto concreto que ha de ser valorado en relación con la situación preexistente.

La STC 241/1999 recoge los principios generales vertidos, hasta el momento, por la jurisprudencia señalando que el ejercicio de la libertad de expresión no se concibe constitucionalmente como ilimitado, debiendo coordinarse con otros valores constitucionales cuando se producen conflictos entre ellos. Junto a lo anterior, cuando nos encontramos en una relación de prestación de servicios cabe invocar (según cual sea su naturaleza jurídica) la buena fe o la especial confianza entre ambas partes como límite adicional al ejercicio del derecho de libertad de expresión, por resultar inherente al vínculo jurídico que las une.

Esto último no implica la existencia de un genérico deber de lealtad con un dignificado omnicomprensivo de sujeción generador de una restricción indebida de los derechos del trabajador (lo que es extensible a la relación estatutaria, especialmente si no se ejercitan por el recurrente potestades públicas). En fin, es imprescindible un juicio de ponderación en los supuestos fronterizos.

Por su parte, la STC 29/2000 se plantea el supuesto de ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información en puestos de trabajo de libre designación, en los que la correlativa libertad de cese es una facultad que, en el plano de la constitucionalidad, también queda limitada por el respeto a los derechos fundamentales (STC 17/1996 y 202/1997), se oponen así a la remoción del actor si la misma constituye un instrumento de represalia o sanción por el ejercicio legítimo y regular de aquellos.

Para concluir, podemos afirmar con la STC 101/2003 que deben considerarse superados los tiempos en que era exigible una lealtad acrítica a los servidores públicos, que gozan de los derechos reconocidos en el artículo 20.1.a) y d) CE. Dadas las peculiaridades de la Administración Pública es posible construir ciertos límites al ejercicio del citado derecho, límites que, sin embargo, dependerán de manera decisiva del tipo de funcionario de que se trate (STC 371/1993 y 29/2000). También tendrá relevancia el que la actuación tenga lugar en calidad de ciudadano o funcionario y el que la misma ponga o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores y comprometa el buen funcionamiento del servicio.

V. CONCLUSIÓN

La libertad de expresión es uno de los fundamentos del desarrollo humano pues como señalara Milton⁸, «la ausencia de coacción en la disputa garantiza que la verdad sea el fruto de la discusión y no de la imposición de las opiniones consideradas verdaderas *ex ante* por quien se tiene por infalible.» Y si, en términos platónicos se puede decir que la verdad es la sustancia del Estado, la libre discusión nos lleva a la configuración del Estado en su plenitud.

Por ello, el análisis del concreto ejercicio de estos derechos supone la actualización de estas afirmaciones, sobre todo porque, en la actualidad, la amplitud del debate sobre derechos del hombre es un signo del progreso moral de la humanidad. No obstante, hoy lo más importante no es tanto el fundamento de los derechos, sino su protección, y para protegerlos no basta con proclamarlos. Es indudable que estamos en la edad de los derechos: nunca el hombre había estado tan protegido y, sin embargo, nunca había quedado tanto camino por recorrer.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, N. «Tiempo de los derechos». Madrid: Sistema, 1991.

DÍEZ-PICAZO, L. M.^a «Sistema de derechos fundamentales» Madrid: Civitas, 2003.

⁸ Milton, W. «Areopagítica» (Fondo de Cultura Eco, México 1941).

FDEZ-MIRANDA, A. «Artículo 20. Libertad de expresión y derecho de la información», en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas II*, Madrid 1984.

GARCÍA HERRERA, M.A. «Estado democrático y libertad de expresión» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 64 (1982).

Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del TC (CEPC 2002, Cuadernos y Debates n.º 139).

POLO SABAU, J.R. «Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación». Cuadernos de debate n.º 131 CEPC. Madrid, 2002.

SÁNCHEZ MORÓN, *Comentarios al Estatuto Básico del Funcionario Público*.

SARMIENTO, D., MIERES MIERES, L.J., PRESNO LINERA, M. «Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» Thomson Civitas. Navarra 2007.